

31 de Julio de 2012

**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR | FACULTAD DE CIENCIAS  
DE LA EDUCACIÓN Y LA COMUNICACIÓN SOCIAL  
MAESTRÍA EN MARKETING POLÍTICO**



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

# **EL USO DE REDES SOCIALES POR GOBIERNOS LOCALES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA**

.....

**Autor |** María José Ravalli  
**Tutor de la tesis |** Luis Ibarra García

# EL USO DE REDES SOCIALES POR GOBIERNOS LOCALES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

## Contenido

EL USO DE REDES SOCIALES POR GOBIERNOS LOCALES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA .....	4
RESUMEN EJECUTIVO .....	4
INTRODUCCIÓN .....	6
Situaciones de emergencia e información .....	6
ANTECEDENTES .....	9
Participación ciudadana y tecnologías de la comunicación en situaciones de emergencia .....	9
Los medios o redes sociales .....	10
Los argentinos y las tecnologías .....	14
Los gobiernos 2.0 .....	15
Los desastres en la era social .....	18
PROBLEMA .....	19
PROPÓSITO DEL ESTUDIO.....	21
OBJETIVOS .....	21
Objetivo general.....	21
Objetivos específicos.....	22
DISEÑO METODOLÓGICO.....	22
Alcance .....	24
MARCO TEÓRICO.....	26
La información en situaciones de emergencia reduce riesgos .....	26
Las situaciones de emergencia y la reputación de los gobiernos .....	30
Los líderes de opinión.....	32
La coordinación de las acciones: gobierno, comunidad y organizaciones.....	35

Las redes sociales como herramienta para la gestión de información .....	36
Las expectativas de los ciudadanos.....	38
Las posibilidades de potenciación de esfuerzos en las redes sociales.....	39
RESULTADOS .....	41
1. Sistematización de la evidencia científica disponible respecto del uso e impacto de las redes sociales en situaciones de emergencia. ....	41
Las redes sociales como fuente de información rápida.....	43
Las redes sociales como fuente de información oficial.....	45
Las redes sociales: comunicación interactiva y construcción colectiva de la información .....	47
Usos integrales de las redes sociales: circulación de información, interactividad y coordinación de esfuerzos .....	51
2. Análisis de los perfiles institucionales de los municipios de Tigre, Moreno, Lanús y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en Facebook y Twitter, durante el temporal del 4 de abril de 2012.....	56
Configuración de las cuentas .....	56
Análisis de contenidos.....	59
Análisis de propuestas.....	62
3. Análisis de las tendencias en Twitter durante la emergencia ocasionada como consecuencia del temporal de Semana Santa de 2012 .....	63
4. Análisis de los conocimientos, actitudes y prácticas de los responsables de medios sociales de los gobiernos de Tigre, Lanús, Moreno y Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación a las situaciones de emergencia.....	78
Estructura .....	78
Presencia .....	80
Planificación .....	81
Monitoreo .....	81
Gestión de las emergencias.....	82
CONCLUSIONES .....	86

ANEXO 1. Análisis de la configuración de las cuentas en Twitter y Facebook.....	92
ANEXO 2. Perfiles institucionales de los municipios en Twitter y Facebook .....	93
Página en Facebook del Municipio de Moreno.....	93
Página en Twitter del Municipio de Moreno .....	94
Página en Facebook del Municipio de Tigre.....	95
Página en Twitter del Municipio de Tigre .....	96
Página en Facebook del Municipio de Lanús .....	97
Página en Twitter del Municipio de Lanús .....	98
Pagina en Facebook de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	99
Página en Twitter de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	100
ANEXO 3. Análisis del contenido en Twitter durante el temporal del 4 de abril de 2012. ....	101
ANEXO 4. Análisis del contenido en Facebook durante el temporal del 4 de abril de 2012. ....	102
ANEXO 5. Análisis del contenido a través de Topsy durante el temporal del 4 de abril de 2012.....	105
ANEXO 6. Clasificación Klout de las cuentas analizadas.....	106
ANEXO 7. Nubes de palabras en los perfiles de Twitter en el período analizado.....	108
ANEXO 8. Cuestionario .....	110
ANEXO 9. Glosario .....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	114

## EL USO DE REDES SOCIALES POR GOBIERNOS LOCALES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

### RESUMEN EJECUTIVO

Cada año el número de desastres que afectan a la humanidad se incrementa. Día a día se generan nuevas situaciones de emergencias que afectan a más personas, producen mayores costos y causan impactos más devastadores.

Los gobiernos locales se enfrentan entonces a complejos escenarios y necesitan implementar estrategias comunicacionales preventivas y reactivas. Sumado a ello, ante cada crisis, los gobiernos y sus líderes ponen en juego su reputación.

En los últimos años, los patrones de comunicación en situaciones de emergencia se han visto alterados por el advenimiento de los medios sociales (Cruz Roja, 2010a)<sup>i</sup>. Si bien la Web 2.0 ha demostrado ser eficaz para muchos propósitos, los gobiernos han sido lentos en adoptar los servicios que proveen los medios sociales para dar respuesta a la emergencia (Jaeger2007)<sup>ii</sup>.

De acuerdo con Mark Latonero e Irina Shklovski (2010), las redes sociales ofrecen un potencial de comunicación interactiva, participativa, sincrónica y multiusuario. Sin embargo, los gobiernos locales, en situaciones de emergencia, sólo las utilizan como una manera de “empujar a la información”, en lugar de escuchar, responder e intercambiar.

En Argentina, los gobiernos locales tampoco han encontrado una alternativa para incorporar la potencialidad interactiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en la gestión de desastres.

Aunque ha habido mucha discusión acerca de la respuesta gubernamental ante situaciones de emergencia, sorprendentemente se ha prestado poca atención a la participación comunitaria apoyada en la tecnología e impulsada por los gobiernos locales<sup>iii</sup>.

Esta investigación se propuso contribuir a la discusión respecto del mejor uso y aprovechamiento de los medios sociales en situaciones de emergencia, analizando en profundidad cómo los medios sociales han alterado los patrones de comunicación, y describiendo cómo los gobiernos locales argentinos los han usado en una situación de emergencia particular.

A través de una búsqueda exhaustiva y sistemática de la literatura científica disponible; la evaluación de los perfiles institucionales en Twitter y Facebook de los municipios de Tigre, Moreno, Lanús y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; el análisis de la cobertura del temporal de Semana Santa de 2012 en Twitter; y el análisis de los conocimientos, actitudes y prácticas de los equipos técnicos responsables de comunicación de los municipios, se buscó contribuir con la generación de evidencia sobre los mejores usos posibles de los medios sociales en situaciones de desastre.

A partir de la información recabada, se pudo concluir que los municipios analizados presentan diferentes niveles de desarrollo en el uso de medios sociales y, en particular, en su utilización en el contexto de situaciones de emergencia. De acuerdo a la clasificación presentada como evidencia, la mayoría de los municipios los utiliza como una herramienta de comunicación de una sola vía.

Podemos observar que, a partir de la información analizada, en términos generales los municipios evaluados no responden a la premisa básica de las redes sociales, que es dialogar con sus interlocutores. La base sobre la cual se construye el éxito de los medios sociales es el intercambio. Sin embargo, en el caso de la emergencia generada por el temporal del 4 de abril de 2012, los municipios analizados omitieron las preguntas y denuncias de la población. Así, tampoco lograron posicionarse como perfiles activos o influyentes en el evento.

Ninguno de los municipios evaluados cuenta con una guía o un protocolo para la comunicación en situaciones de emergencia, y mucho menos para el uso de medios sociales.



Finalmente, podemos concluir que los municipios no pudieron capitalizar la disponibilidad de la gente a participar e involucrarse durante una situación de emergencia. Aún contando con las plataformas tecnológicas, los municipios no promovieron la conexión de las personas afectadas con aquellas dispuestas a ofrecer ayuda.

## INTRODUCCIÓN

### Situaciones de emergencia e información

Las situaciones de emergencia se producen de manera impredecible; aunque ninguna persona cree que le vaya a suceder nada, a ella o a las personas cercanas, en el lugar en que vive. Sin embargo, las emergencias ocurren y nos afectan a todos de manera directa o indirecta. Día a día se generan nuevas y más complejas situaciones de desastre, como consecuencia de los fenómenos climatológicos

Ante una emergencia, desde una perspectiva de gobierno, la respuesta comienza en el nivel local y se extiende hacia las instituciones provinciales y nacionales a medida que la emergencia supera la capacidad de las organizaciones locales. En paralelo, el sector privado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y los ciudadanos se integran a los esfuerzos gubernamentales, tanto de manera informal y formal (Acinas, 2007)<sup>iv</sup>.

Para estas situaciones, un gobierno local necesita tener implementado un sistema de alerta que posea tres componentes básicos: un **subsistema de detección**, un **subsistema de gestión** de la emergencia y un **subsistema de respuesta pública** a la emergencia (Sorensen, Vogt & Mileti, 1987)<sup>v</sup>. Estos componentes debieran estar coordinados para hacer frente a una situación de peligro inminente por un equipo profesional que decida qué tipo de actuación es necesaria en cada caso.

El **subsistema de respuesta pública** a la emergencia es el encargado de la **comunicación**, que se divide en **preventiva** y **reactiva**. Una vez declarada la situación de emergencia, la evidencia

indica que la población necesita información; lo que, además, es su derecho (Schütz & Wiedemann, 2000)<sup>vi</sup>. La **información es una herramienta fundamental para manejar una situación de crisis o emergencia**. De acuerdo con María Patricia Acinas, es necesario informar a la población local sobre los riesgos y conductas que debe contemplar, porque se consiguen comportamientos más adaptados a las circunstancias y menos conductas difíciles de manejar. Por eso, la gestión informativa debe centrarse en minimizar las conductas de riesgo en la situación de emergencia, mediante un manejo certero de la información que se proporciona y de los momentos en los que se la facilita.

Además, en una situación de emergencia, informar a la población puede **incrementar la confianza en las autoridades locales** y mantener o mejorar su reputación. El manejo de la información en los momentos inmediatamente posteriores a la situación de emergencia influye sustancialmente en la repercusión pública, tanto en las percepciones de las personas afectadas en relación con las causas y/o responsabilidad de las autoridades, como en el comportamiento que muestren en los primeros momentos.

De acuerdo con la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas (EIRD / ONU), dentro de las once lecciones aprendidas para la gestión de desastres, las dos primeras son: “Concientizar a la población es un elemento esencial de la preparación para salvar vidas y medios de subsistencia” y “Los individuos y las comunidades juegan un papel importante en la gestión de riesgos de los peligros naturales”<sup>vii</sup>.

Sobre la base de las lecciones aprendidas como consecuencia de las recientes catástrofes naturales y los ataques terroristas del 9/11, observamos que el teléfono, la radio y la televisión no alcanzan para satisfacer todas las necesidades de intercambio de información de la comunidad (Jaeger 2007)<sup>viii</sup>. Además, no todos los sistemas analógicos son compatibles: durante el 9/11 diferentes organizaciones, que trabajaban dando respuesta a la emergencia, tuvieron problemas de comunicación. La combinación de dispositivos de telecomunicaciones móviles y de Internet, por su parte, tiene el potencial de proporcionar una mayor capacidad



comunicativa y un servicio más efectivo, además de crear mecanismos de comunicación interactiva que pueden facilitar la colaboración entre un gran número de residentes y las acciones que se lleven adelante (Shneiderman y Preece, 2007)<sup>ix</sup>. Así, en lugar de esperar que la población tenga acceso a una radio de batería, como parte de un equipo de emergencia, parece más oportuno y apropiado basar los sistemas de respuesta en dispositivos portátiles e inalámbricos, como los teléfonos celulares, los dispositivos de bolsillo, y las *notebooks*.

Sumado a ello, en los últimos años los patrones de comunicación en situaciones de emergencia se han visto alterados por el advenimiento de los medios sociales (Cruz Roja, 2010a)<sup>x</sup>. El uso de las redes sociales en situaciones de emergencia creció ampliamente, ya sea por las personas afectadas por un desastre, para localizar información y para solicitar o proporcionar apoyo; o por los gobiernos, para comunicarse y relacionarse con el público o para recoger datos valiosos. Los estudios demuestran que las personas están optando por las redes sociales como uno de sus principales canales de información (Cruz Roja, 2010b)<sup>xi</sup>.

A nivel global, la respuesta al terremoto de Haití en 2010 fue un hito. Por primera vez, los miembros de la comunidad afectada por el desastre formularon peticiones de ayuda a través de los medios sociales y los celulares. En todo el mundo, miles de ciudadanos se movilaron para geolocalizar y traducir estas solicitudes en mapas virtuales, con el fin de organizar los esfuerzos técnicos y apoyar la respuesta al desastre. Además, y también por primera vez, se crearon comunidades voluntarias de técnicos para contribuir a la respuesta humanitaria (Harvard Humanitarian Initiative, 2011)<sup>xii</sup>.

En Argentina la situación no es diferente. Según datos de la empresa ComScore, los argentinos pasan 26,3 horas mensuales conectados a Internet, por encima del promedio mundial que es de 23,8 horas. Proporcionalmente, el país tiene hoy la más alta penetración de Internet de Latinoamérica. Así, los gobiernos locales han abrazado los nuevos medios de comunicación como parte de sus plataformas comunicacionales<sup>xiii</sup>: desde la presidenta hasta los

gobernadores, intendentes y ministros cuentan con perfiles en diversas redes sociales, que actualizan frecuentemente.

Sin embargo, en este complejo escenario de las comunicaciones, los gobiernos locales navegan sin una brújula. La mayoría de ellos cuenta con un perfil en varias redes sociales, pero lo han hecho de manera desigual e inconsistente, lo que ha significado la pérdida de oportunidades en términos de impacto potencial.

## ANTECEDENTES

### Participación ciudadana y tecnologías de la comunicación en situaciones de emergencia

Aunque ha habido mucha discusión acerca de la respuesta gubernamental ante situaciones de emergencia, sorprendentemente se ha prestado poca atención a la participación comunitaria apoyada en la tecnología para promover el intercambio entre la población y sus gobiernos<sup>xiv</sup>.

González y Velásquez (2003) señalan, acertadamente, que la participación puede entenderse como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”. Y agregan que se trata de “un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”<sup>xv</sup>.

La participación puede tener lugar en ámbitos y a través de modalidades muy diferentes, cuyo locus puede ubicarse tanto en el Estado como en la sociedad. La distinción entre uno y otra presupone la existencia de dos esferas en las que el ejercicio del poder y la división del trabajo se manifiestan de manera diversa. La participación ciudadana no se produce sólo porque la población sea invitada por un gobierno a hacerlo. Debe haber, para ello, una oportunidad, que no depende únicamente de la existencia de canales facilitados desde el Estado.

Los espacios públicos locales son considerados como unidades primarias de convivencia y como un ámbito propicio para las prácticas participativas, desde tres perspectivas: a) **Económica**, pues desde los gobiernos locales se cumplen funciones de protección ciudadana y son considerados actores protagonistas e impulsores del desarrollo local; b) **Socio-cultural**, dado que en la comunidad local se mantienen relaciones sociales más o menos estables, lo cual contribuye a la formación de identidad de los individuos; y, finalmente c) **Política**, ya que el desarrollo del Estado de bienestar a nivel municipal es una de las cuestiones indispensables para resolver problemas cercanos a los ciudadanos (Navarro Yañez, C.,1998)<sup>xvi</sup>.

Según la evidencia disponible, las emergencias constituyen una situación que impulsa la participación ciudadana.

### Los medios o redes sociales<sup>1</sup>

Una *red social* es una estructura social compuesta por un conjunto de actores (por ejemplo, individuos u organizaciones) y las relaciones diádicas entre estos actores. Las redes o medios sociales en Internet hacen referencia a un conjunto de entidades conectadas entre sí con un interés en común. Andreas Kaplan y Michael Haenlein definen a las redes sociales como "un grupo de aplicaciones que operan en Internet y se basan en los fundamentos ideológicos y tecnológicos de la Web 2.0, permitiendo la creación y el intercambio de contenido generado por usuarios."<sup>xvii</sup>

Es importante diferenciar los conceptos de multimedia y Web 2.0 o web social: en el primer caso se refiere al uso de diversos formatos (gráficos, audiovisuales, etc.), y en el segundo a las plataformas que permiten la colaboración. Heting Chu y Chen Xu realizaron un estudio bibliométrico sobre 1.718 documentos relacionados con la web social, y encontraron que en la mayoría de los casos se refieren una tecnología que es del usuario, por el usuario y para el usuario. Además, en los resultados asociados a medios sociales aparecen los términos *interacción, participación, colaboración, dinamismo y confianza*<sup>xviii</sup>.

<sup>1</sup> En el presente trabajo se utilizarán indistintamente los términos *redes* y *medios* sociales para referirse a las comunidades de creación y circulación descentralizadas de contenidos en Internet.

Los medios sociales son tecnologías que permiten la colaboración masiva y que se pueden utilizar para controlar, difundir e intercambiar información de forma accesible y permanente. La base de esta definición, y el punto en común con otras definiciones, es que se trata de una tecnología que debe permitir la colaboración masiva. De hecho, la colaboración por sí misma es suficiente para distinguir los medios sociales de los medios tradicionales. En su libro *Excedente Cognitivo*, Clay Shirky sostiene que la capacidad de los individuos para hacer la información accesible y permanente es necesaria para generar colaboración a gran escala<sup>xix</sup>. La "accesibilidad" requiere que tanto la herramienta como los datos que la herramienta produce (a veces llamado "contenido generado por usuarios") sean fácilmente accesibles para un gran número de los individuos. La permanencia de ese contenido generado por el usuario es lo que hace de los medios sociales una herramienta útil para la colaboración masiva, ya que permite a las personas revisar, comentar, editar y manipular los datos durante un período determinado de tiempo, de manera asincrónica.

No sólo la potencialidad para la colaboración masiva implica una serie de atributos asociados con la tecnología, sino también un subconjunto de capacidades funcionales inherentes a estas tecnologías. Se pueden identificar cuatro etapas en la progresión del uso de herramientas de medios sociales:

1. Uso como herramienta para la concientización o la escucha (por ejemplo, el monitoreo de sitios web y la recolección de información relevante y datos).
2. Uso como herramienta de comunicación de una sola vía (por ejemplo, publicando contenidos).
3. Uso como herramienta de comunicación de doble vía, creando un diálogo entre ambas partes.
4. Uso como herramienta para influir en la comunidad y lograr mancomunar los esfuerzos de respuesta (por ejemplo, la movilización y el logro de objetivos comunes).

Los tres primeros usos constituyen una base para el cuarto, que es la instancia de colaboración masiva.

Los medios sociales adoptan formas diferentes, incluyendo foros de Internet, *weblogs*, *blogs* sociales, *microblogs*, *wikis*, *podcasts*, fotografías y video; y se apoyan en una o varias funciones como la identidad, las conversaciones, el intercambio, la presencia, las relaciones, la reputación y los grupos.

Aplicando un conjunto de teorías en el campo de la investigación de medios y de los procesos sociales, Kaplan y Haenlein crearon un esquema de clasificación para los diferentes tipos de medios sociales. De acuerdo con los autores, hay seis tipos diferentes de medios sociales: **redes de colaboración** (por ejemplo, Wikipedia), **blogs y microblogs** (por ejemplo, Twitter), **comunidades de contenido** (por ejemplo, YouTube), **redes sociales** (por ejemplo, Facebook), **redes para juegos virtuales** (por ejemplo, World of Warcraft), y **mundos virtuales** (por ejemplo, Second Life).

Dos de las redes más populares son Facebook y Twitter. Este último es un servicio de *microblogging* que reúne a millones de usuarios de todo el mundo, permitiendo publicar e intercambiar mensajes cortos, de 140 caracteres, también conocidos como *tweets*. Los usuarios pueden publicar sus *tweets* a través de una aplicación en sus teléfonos inteligentes o a través de la Web. Así, los usuarios acumulan seguidores, otras personas que desean ser informadas de los *tweets* que publique, es decir, una base de lectores para sus cuentas. Además, los usuarios construyen una red al suscribirse a otros usuarios como seguidores. Los usuarios tienen la posibilidad de indicar los *tweets* interesantes o útiles *retweeteando* o compartiendo el mensaje inicial publicado por otro usuario. Los usuarios también pueden guardar un *tweet* para más adelante, marcándolo como "favorito". La investigadora Cha encontró que los *retweets* son impulsados por el valor del contenido de un *tweet*, mientras que las menciones son impulsadas por el valor del nombre del usuario. Estas sutiles diferencias llevan a que, por ejemplo, usuarios con muchos seguidores no necesariamente generen muchos *retweets* o menciones<sup>xx</sup>. En ese sentido, podemos señalar que los medios de comunicación tradicionales con perfiles en Twitter reciben gran cantidad de *retweets* sobre diversos temas. En contraste, las celebridades reciben